

Chapitre 5.

Régime humanitaire, tensions sociales et enjeux de développement*

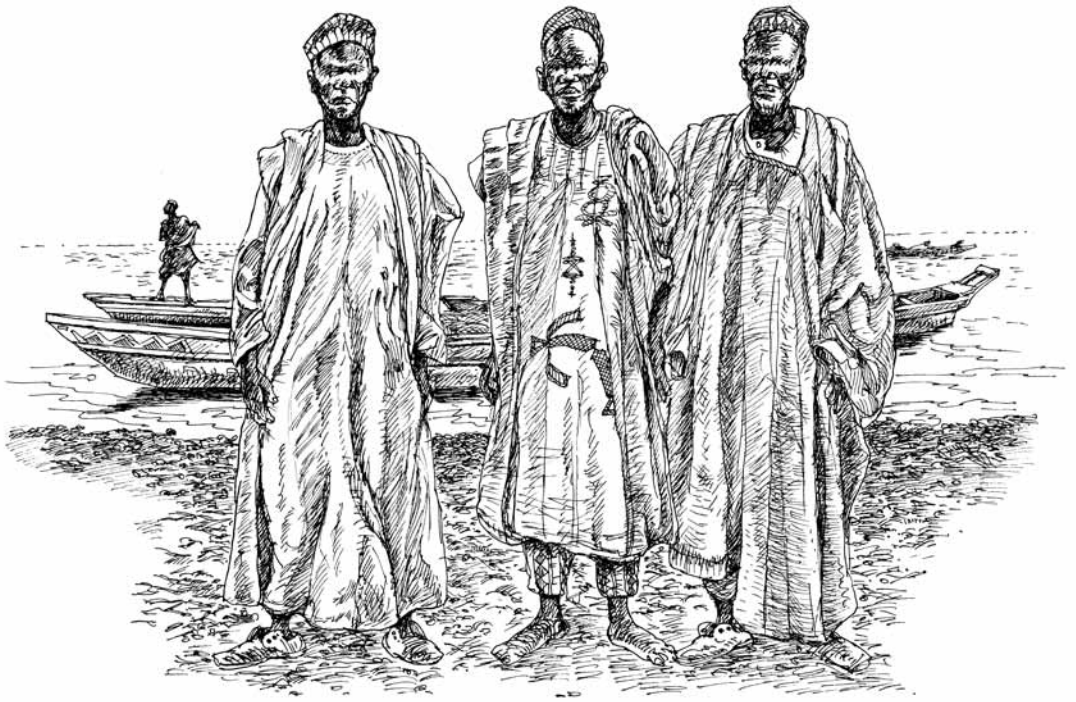
CE QU'IL FAUT RETENIR

En 2017, la situation se caractérise par la juxtaposition de deux crises : l'une est d'ordre militaire et humanitaire, dans le cadre de la lutte contre Boko Haram ; l'autre est économique, du fait de la dégradation des comptes publics en relation avec la baisse des prix du pétrole depuis la fin 2014 – ce qui touche plus particulièrement le Nigeria et le Tchad. Une telle conjoncture a eu des répercussions dramatiques sur l'emploi. Pendant que les autorités civiles étaient dessaisies de leurs prérogatives au profit des militaires et des milices locales, le conflit a instillé un climat de suspicion et de peur qui a contribué à réveiller des antagonismes ethniques, religieux et fonciers. Le régime humanitaire qui s'est affirmé à partir de 2016 a alors bouleversé l'économie politique de la zone. L'injection de fonds et l'arrivée d'opérateurs internationaux ont permis de limiter la crise nutritionnelle, mais ils ont aussi complexifié le jeu des interventions et nourri la corruption. De plus, le détournement des secours n'est pas le seul défi que doivent gérer les acteurs de l'aide. En effet, on assiste à un manque criant de vision politique et de coordination à l'échelle régionale, alors même que l'état de sous-développement général et structurel de la zone devrait obliger à penser les réponses à la crise en termes de construction plutôt que de reconstruction.

1. Le constat à l'été 2017 : une juxtaposition de crises

Relativement à la période décrite précédemment, les enjeux de développement n'ont pas fondamentalement changé. Caractériser la situation à l'été 2017 amène plutôt à distinguer deux crises qui se juxtaposent. La première est liée à la violence du groupe Boko Haram et à celle de sa répression dans les espaces les plus directement concernés, en l'occurrence du centre du Borno à la Komadougou Yobé et au lac Tchad, ou le long des frontières entre Nigeria et Cameroun. Liée

.....
* Auteurs : Marc-Antoine Pérouse de Montclos, Géraud Magrin, Charline Rangé, Ahmat Hessana et Goudoum Pierre Don-Donné.



Pêcheurs et commerçants au Lac Tchad.

à la baisse des prix du pétrole depuis la fin de l'année 2014, la seconde crise est économique et moins spectaculaire. Mais ses effets sont d'autant plus visibles sur l'ensemble de l'aire d'étude que les besoins de financement de la lutte contre Boko Haram ont hâté la dégradation des comptes publics et contribué à remettre au ralenti la machine du développement.

Le conflit a par ailleurs eu d'importantes conséquences sociales. En pénalisant les activités économiques et en mettant les projets de développement à l'arrêt, la crise a d'abord eu un fort impact sur l'emploi. Pendant que les autorités civiles étaient dessaisies de leurs prérogatives au profit des militaires et des milices locales, elle a en outre instillé un climat de suspicion et de peur qui a contribué à réveiller des antagonismes ethniques, religieux et fonciers. La lutte contre le terrorisme djihadiste, notamment, a stigmatisé les Kanouri, les Boudouma et les Peuls, de pair avec certaines catégories sociales, tels que les étudiants coraniques et les mendiants. Si les solidarités communautaires ont généralement transcendé les allégeances confessionnelles, le conflit a également pu exacerber des tensions religieuses déjà existantes, par exemple dans les chefferies musulmanes du Sud du Borno entre les chrétiens Highi et les musulmans Hausa et Peuls de Michika à propos du contrôle de la municipalité et des terres. Les familles, quant à elles, ont été disloquées par le jeu des déplacements forcés ou des engagements armés, avec les membres d'une même fratrie en train de combattre, les uns du côté des insurgés, les autres avec les milices paragonnementales. Parallèlement se sont parfois développées des tensions entre autochtones, déplacés internes et réfugiés. Au Nigeria comme au Cameroun, au Niger et au Tchad, on a ainsi craint l'infiltration de combattants de Boko Haram dans les camps qui accueillent les populations fuyant le conflit.

1.1. Les répercussions sur l'emploi

Au Tchad, la crise des finances publiques, ressentie dès 2015, a conduit au ralentissement puis à l'arrêt d'un certain nombre de projets financés sur ressources pétrolières, comme le Programme national de sécurité alimentaire (PNSA). Au Niger, le plan national de développement 2012-2016 a également marqué le pas et est loin d'avoir atteint ses objectifs, notamment en matière de réduction de la fécondité (Ministère du Plan, 2017). Au Cameroun, le Plan d'urgence triennal pour l'accélération de la croissance économique (PLANUT) du MINEPAT, lancé en 2014 à l'échelle nationale, n'a pas non plus réussi à mettre en œuvre les projets d'aménagement prévus pour l'Adamaoua, l'Extrême-Nord et le Nord, notamment la construction de grands marchés de ravitaillement et le développement de 120 000 ha de périmètres hydro-agricoles (MINEPAT, 2016).

Au Nigeria, la crise et divers dysfonctionnements ont également fait avorter le plan de développement du Nord-Est, adopté en octobre 2014 à l'initiative des gouverneurs des six États concernés (NESTS, 2014). Celui-ci se présentait sous la forme d'un exercice très classique de planification régionale distinguant des

mesures à court, moyen et long terme. Dans le domaine agricole, il en appelait notamment au retrait du soutien public au secteur, à l'investissement du secteur privé et à une modernisation technique des exploitations. Quelques mois plus tard était présentée une initiative présidentielle pour le Nord-Est (PINE, 2015) qui, à la suite des élections de 2015, a pris le nom de *Presidential Committee for the North-East Initiative* (PCNI) et a proposé un nouveau document de sortie de crise intitulé Plan Buhari (PCNI, 2016). Ces efforts de relance du développement sont analysés plus en détail dans la deuxième partie du chapitre.

Il convient de noter que la juxtaposition des deux crises, celles de Boko Haram et des finances publiques, s'est traduite par une dégradation de la situation de l'emploi. Le secteur informel, qui représentait une part essentielle de l'économie régionale, a été durement frappé. Destinées à assécher les ressources de Boko Haram et fondées sur des amalgames associant les « *zoua zoua* » du Cameroun ou les « *abacha* » du Nigeria à des recrues du groupe, les restrictions ou interdictions de circulation ont atteint les nombreux jeunes qui vivaient du transport (moto-taxi urbain, transports divers entre villes et villages, circulations transfrontalières), du commerce (produits agricoles, carburant, produits manufacturés) et de tous les services associés (manutention, transformation, réparation, restauration, artisanat sur les marchés, etc.).

La crise économique liée à la chute des prix du pétrole s'est également répercutée sur l'emploi dans la sphère publique. Au Nigeria, plusieurs États du Nord-Est ont accusé d'importants retards de paiement des salaires de leurs fonctionnaires. Au Tchad, on a assisté simultanément à des suppressions de poste dans le BTP et à des licenciements dans le secteur pétrolier, alors que les gisements de Doba exploités par Exxon Mobil étaient en fin de cycle et que la baisse des prix du baril ralentissait les prospections réalisées par les autres opérateurs (CNPC, Glencore). À N'Djaména, certains grands chantiers publics ont été arrêtés, notamment ceux d'un hôtel de luxe, le Toumaï Palace, des ministères des Affaires étrangères et de l'Union africaine ou de l'Économie et des Finances. Fin 2016, fonctionnaires et étudiants se sont par ailleurs mis en grève pour protester contre le gel des recrutements et des avancements dans la fonction publique, d'une part, et les arriérés dans le paiement des salaires, des primes et des bourses, d'autre part.

La situation n'est pas très différente dans le Nord du Cameroun, où de nombreux projets d'aménagement, de développement et de coopération ont été mis à l'arrêt, suscitant un profond sentiment d'abandon de la part de la population (Gonné, 2014). Dans les zones les plus menacées par l'insécurité, à Makari, Darak, Fotokol, Hile Alifa et Kolofata, par exemple, le départ des enseignants et des personnels soignants n'a pas été compensé par l'arrivée des acteurs humanitaires. Malgré l'absence d'investissement et la dégradation des services publics dans la région, l'administration, elle, a continué de prélever des taxes, quitte à délocaliser ses péages « dans la brousse », la route Mora-Kousseri étant devenue impraticable !

Certes, tout n'est pas négatif. Le conflit a attiré l'attention du monde sur des régions longtemps négligées. Selon plusieurs collègues rencontrés au cours de l'étude autour des universités de Yola au Nigeria et de Diffa au Niger, le déploiement d'organisations humanitaires a également permis d'améliorer l'accès aux services de base dans certaines localités. Malgré, ou grâce au détournement de l'aide internationale, la crise a par ailleurs provoqué des effets d'aubaine et ouvert des opportunités pour les petits sous-traitants locaux comme pour les grands hommes d'affaires haoussa de la région, tels Aliko Dangoté au Nigeria, Issa Balarabé au Cameroun¹¹⁹.

1.2. États d'urgence et milices

Le conflit a rebattu les cartes dans les quatre pays riverains du lac, notamment au profit des « corps habillés », à savoir les forces de l'ordre. À défaut d'imposer une loi martiale, les proclamations d'états d'urgence ont évolué de façon différenciée dans le temps et dans l'espace. Le Nord-Est du Nigeria avait été le premier touché, d'abord au niveau de quelques collectivités locales dans le courant de l'année 2012, puis à l'échelle des États du Borno, du Yobé et de l'Adamawa, en mai 2013. Le Cameroun, le Niger et le Tchad ont suivi sans que l'on sache toujours si leurs états d'urgence étaient reconduits de façon tacite ou officielle. En principe, les états d'urgence n'ont pas été renouvelés dans le Nord-Est du Nigeria depuis avril 2015 et dans la région du lac au Tchad depuis novembre 2016. Mais en pratique, les autorités civiles ont souvent dû céder le pas devant des impératifs sécuritaires, par exemple dans le Nord du Cameroun. Au Tchad, le gouvernement a créé de nouvelles sous-préfectures tenues par des militaires dans le département de Kaya de la région du Lac. Au Niger, ce sont également des militaires qui ont pris les commandes du gouvernorat de Diffa, à partir de 2015.

Dans les quatre pays, l'effacement des autorités civiles – modernes comme traditionnelles – a été particulièrement marqué en zone rurale, du fait du départ des édiles locaux, des chefs coutumiers et des leaders religieux. Certains ont fui les combats. D'autres ont délibérément été tués par les insurgés afin de casser les structures et les symboles du pouvoir, de punir les informateurs qui avaient collaboré avec le gouvernement ou de se venger des notables qui avaient refusé de fournir des vivres et des recrues à Boko Haram. Selon un décompte officiel du gouvernement nigérian, entre 2010 et 2015, les rebelles auraient ainsi détruit 161 des 190 monuments historiques que comptaient les États BYA, essentiellement

.....

119 Première fortune africaine, classé au 23^e rang mondial, Aliko Dangoté a construit son empire industriel à partir de l'agroalimentaire puis des télécommunications et du ciment. En 2014, il a annoncé vouloir créer 180 000 emplois et investir 12 milliards USD dans la production de sucre et de riz dans l'État de l'Adamawa. Baron du RDPC, beau-père d'un neveu du président Paul Biya et chef du syndicat national des camionneurs, Issa Balarabé a, quant à lui, investi dans l'immobilier, l'alimentation et le transport intra et inter-urbain, depuis Maroua. Il a profité de la crise pour réorganiser à son profit le système des moto-taxis de Maroua.

des palais royaux, des mosquées et des églises. Les chefs coutumiers, eux, ont perdu de leur prestige ayant dû fuir en ville et s'avérant incapables de protéger leurs sujets. Partant, beaucoup d'entre eux n'ont plus été en mesure d'assumer les fonctions de médiation informelle qui leur permettaient de résoudre les disputes locales en matière de mariage ou d'attribution des terres.

Parallèlement, les gouvernements de la coalition antiterroriste ont soutenu la formation de milices de jeunes qui ont parfois entériné la perte de pouvoir des Anciens. Le phénomène a surtout concerné le Nigeria et le Cameroun. À Maiduguri, le gouverneur du Borno a commencé, dès 2012, à appuyer et financer la milice qui allait ensuite prendre le nom de CJTF, en 2013. Dans le Nord du Cameroun, l'initiative est d'abord venue, en 2014, d'une coalition chrétienne d'autodéfense, qui s'est montée à Matal, Zoulgo, Podoko et Mouktélé dans l'arrondissement de Mora. Les autorités ont alors poussé à la formation de comités de vigilance plus mélangés sur le plan confessionnel, notamment à Kodro, Amchidé, Fotokol et Kolofata. Dotés d'armes conventionnelles, ces miliciens ont ainsi pu combattre en première ligne et se substituer aux patrouilles militaires pour surveiller les mouvements transfrontaliers.

Bien que de nature très différente, les gouvernements du Tchad et du Niger ont en revanche été plus réticents à soutenir la formation de supplétifs qui, pour les militaires, étaient un aveu d'impuissance, susceptible de menacer leur monopole de l'exercice de la violence légitime. En 2015, N'Djaména a laissé les chefs de cantons et de « races » de la région du Lac mettre en place des comités de veille dont les membres étaient volontaires et, parfois, payés par les maires ou les commerçants pour sécuriser les marchés. Mais leur mandat a été limité à des fonctions de renseignement, de fouille et de surveillance des étrangers, dans un pays où la longue histoire des mobilisations armées incite à distribuer les armes avec prudence. Quant au Niger, il a voulu éviter que ne se reconstituent les milices ethniques qui avaient combattu à ses côtés la rébellion toubou des années 1990. Il a par exemple refusé d'endosser l'initiative des éleveurs peuls qui, sous prétexte de lutter contre Boko Haram, avaient proposé d'aller sécuriser la cuvette du lac pour y récupérer le bétail laissé par les Boudouma et les Kanouri évacués de force en 2015.

1.3. Des effets de stigmatisation ethnique

À travers le jeu de milices se sont ainsi dévoilées des représentations ethniques pour le moins stéréotypées. Au Tchad et au Niger, on a accusé les pêcheurs boudouma du lac d'avoir tous rejoint les rangs de Boko Haram ; le long de la rivière Komadougou Yobé à la frontière du Nigeria, les paysans kanouri de Chetimari et Mallam Fatori ont été suspectés de complicités avec les djihadistes, car ils avaient refusé d'abandonner leurs terres quand l'armée avait donné l'ordre de quitter les lieux, en 2015. Les tensions ont parfois débouché sur des affrontements meurtriers. En mai, juin et juillet 2016 au Niger, des Peuls de la

région de N'guigmi s'en sont pris aux Boudouma, accusés d'avoir volé leur bétail pour ravitailler Boko Haram¹²⁰. Selon les Boudouma, leurs agresseurs voulaient en réalité récupérer leurs troupeaux, abandonnés du fait que leurs vaches adaptées aux milieux lacustres n'avaient pas pu les suivre sur des terrains dunaires et désertiques. On a retrouvé le même genre de phénomène au Tchad, en décembre 2014, à Kiskra, dans le département de Liwa au Nord-Ouest du lac, quand des éleveurs arabes ont refusé de partager leurs pâturages avec les Boudouma, qu'ils accusaient de voler du bétail pour le compte de Boko Haram¹²¹. Soupçonnés par les Zaghawa de soutenir les insurgés, les Boudouma ont également été écartés des formations de la garde nationale, à la suite de heurts qui les avaient opposés à leurs détracteurs dans la caserne de Mossouro, en mai 2017.

Au Nigeria et au Cameroun, ce sont plutôt les Peuls et les Kanouri qui ont été suspectés de soutenir les insurgés. Les accusations portées à leur encontre ont aussi servi à relayer l'opposition au président Muhammadu Buhari, lui-même issu de l'aristocratie haoussa-peule. Quoiqu'il en soit par ailleurs des conflits liés à Boko Haram dans le Nord-Est, la presse nigériane du Sud a ainsi considéré que les éleveurs peuls étaient responsables de toutes les attaques contre des agriculteurs à travers le pays. La polémique a pris une ampleur nationale, opposant des lobbies comme la *Miyetti Allah Cattle Breeders Association of Nigeria* (MACBAN) et l'*Apex Farmers Association of Nigeria* (AFAN)¹²². À l'international, des institutions néoconservatrices ont même trouvé le moyen de classer les éleveurs peuls comme un « groupe terroriste » (IEP, 2016) ! Le biais a été particulièrement marqué. En réalité, les Peuls ne sont pas seuls en cause et les conflits agropastoraux opposent également des cultivateurs entre eux. En effet, de nombreux agriculteurs haoussa, kanouri ou boudouma sont aussi éleveurs. De plus, les Peuls sont eux-mêmes victimes des vols de bétail. Les études de terrain montrent que les auteurs des attaques se recrutent plutôt parmi les communautés locales et non au sein d'une énigmatique cinquième colonne venue de l'étranger et financée par des djihadistes (Kuna et Jibrin, 2016).

Parce qu'ils constituent l'essentiel des combattants de Boko Haram, les Kanouri du Nigeria et du Cameroun, ainsi que le clan des Mober au Niger, ont également

.....
120 Les heurts ont provoqué la mort de 24 Boudouma à Féféwa en mai 2016, 17 à Ngorea en juin et 12 à Maraa Kiari en juillet. Entretiens de Hadiza Kiari Fougou à N'guigmi, le 4 juillet 2017.

121 À l'époque, les affrontements ont fait trois morts dans les rangs des Arabes et neuf chez les Boudouma. Soucieuses d'enrayer les risques de vendetta, les autorités ont alors dû dissuader les Arabes de monter leur propre milice contre Boko Haram et elles les ont obligés à payer le prix du sang (*diya*) aux familles des victimes Boudouma. Entretien de Marc-Antoine Pérouse de Montclos avec Dimouya Souapebe, préfet de Kaya à Baga Sola, le 7 juin 2017.

122 Opérationnel depuis 1979 et inauguré en 1987 par le sultan de Sokoto et l'émir de Kano, le premier est perçu comme une organisation exclusivement peule et musulmane. Le second représente, quant à lui, les intérêts de l'industrie agroalimentaire, plutôt que des petits producteurs, et il résulte de la fusion de l'*All Farmers Association of Nigeria* (ALFA) avec la *National Farmers Association of Nigeria* (NAFAN) en 2004.

été l'objet de nombreuses suspicions (Abani, 2017). Pour éviter d'être stigmatisés, certains auraient d'ailleurs tenté d'occulter leur identité ethnique en mettant en avant des alliances matrimoniales exogames. D'autres ont quant à eux réécrit la généalogie des fondateurs de Boko Haram. De nombreuses histoires circulent par exemple à propos de Mohamed Yusuf, présenté comme un Bade du Yobe plutôt qu'un Kanouri dont la mère serait originaire de Kelakam au Niger et dont le père, prétendument encore vivant, serait venu s'installer à Maiduguri pour fuir des conflits avec les Peuls de Damagu dans les années 1970. Dans le même ordre d'idée, Abubakar Shekau est décrit non pas comme un Kanouri mais comme le fils d'un Bura de Gashua dans le Yobe¹²³.

1.4. Les conflits autour des déplacements forcés

D'une manière générale, les déplacements liés au conflit ont eu tendance à exacerber les marqueurs identitaires. D'abord, la crise a souvent eu pour effet de casser les dynamiques de brassage et d'encourager les regroupements de type communautaire. Ainsi, la population flottante et très diversifiée du lac Tchad a été évacuée *manu militari* des « basses terres » qu'elle était venue cultiver à la faveur du retrait des eaux, et que l'on appelait *bariki* en haoussa, en référence au caractère cosmopolite des casernes militaires, dites *barracks* en anglais (Krings, 2004). Une fois parties en exil, des communautés ont par ailleurs pu refuser de cohabiter sur un même espace. À l'intérieur des « camps » de réfugiés ou de déplacés, enfin, on a observé des regroupements sur une base confessionnelle ou ethnique, les deux marqueurs identitaires se recoupant souvent.

Au Nigeria, les populations rurales du Borno se sont en l'occurrence entassées autour de Maiduguri en fonction de leur collectivité locale d'origine. Leur traitement a été inégal. En témoigne le camp de *Fertilizer* sur la route en direction de Gamburu et Dikwa : en 2016, les déplacés de Jere ont ainsi pu y recevoir un peu de nourriture car leur administration territoriale fonctionnait encore. Ce n'était en revanche pas le cas de leurs infortunés voisins originaires des collectivités locales de Mafa, Dikwa et Konduga, dont les fonctionnaires s'étaient dispersés et n'étaient donc plus en mesure de convoier les vivres du gouvernement. Autre exemple : les occupants du camp de Malkohi dans la grande banlieue de Yola se sont regroupés suivant des allégeances confessionnelles, les musulmans dans des écoles inachevées, les chrétiens autour de l'église d'un village à proximité. Les déplacés chrétiens de l'Adamawa qui s'étaient installés en ville ont, quant à eux, été chassés car ils étaient soupçonnés d'avoir voté en 2015 contre les musulmans et pour le président sortant Goodluck Jonathan.

.....
123 À meilleure preuve, on argue qu'il parle quelques mots de Bura, langue employée dans une vidéo de septembre 2016 pour invectiver le chef d'état-major de l'armée nigérienne, Tukur Yusuf Buratai, qui est lui-même un Bura du Sud du Borno.

Dans le même ordre d'idées, les réfugiés arabes choa et musulmans qui ont fui le Nigeria vers le Cameroun se sont établis dans des camps de fortune entre Kousséri et Maroua afin de se distinguer des Kanouri (Henri, 2014). Pour leur part, les réfugiés chrétiens de Madagali, Gwoza, Pulka, Ngoshe et Banki sont allés vivre à Minawaou, le camp officiel du HCR, dont ils constitueraient 90 % des occupants. Chez les déplacés musulmans des monts Mandara, on a également vu ressurgir de vieux contentieux entre les habitants de Mora et de Kerawa, capitales rivales du royaume du Wandala. Les deux populations ont ainsi refusé de prier ou de découper la viande de boucherie ensemble.

Certes, les déplacements liés au conflit ont aussi pu favoriser des peuplements plus mélangés dans des camps, le long des routes ou à la périphérie des villes. Dans la plupart des cas, des solidarités communautaires existaient. Dans la région de Bol au Tchad, par exemple, on n'a pas observé de tensions entre les déplacés, les réfugiés et les autochtones en dépit d'une plus forte pression sur l'accès à l'eau. À la différence du Niger, on n'a pas non plus noté de conflits entre Boudouma et Peuls, peut-être du fait d'une moindre présence peule et parce que le bétail resté dans la cuvette du lac était plutôt volé par des combattants boudouma de Boko Haram.

Pour éviter les tensions, les acteurs de l'aide internationale ont également pris soin de cibler leurs bénéficiaires sur la base de leur vulnérabilité et non de leur statut de migrant. En effet, les autochtones étaient souvent aussi pauvres que les déplacés victimes du conflit. Les exclure des distributions de vivres aurait été une source de troubles et n'était de toute façon pas envisageable au vu de la difficulté à distinguer les populations hôtes des réfugiés nigériens, des déplacés internes et des « retournés », à savoir les ressortissants tchadiens, nigériens ou camerounais rapatriés dans leur pays d'origine.

2. Les réponses à la crise

Les réponses à la crise ont pris une double dimension militaire et humanitaire. Hormis quelques urgentistes arrivés au moment de la proclamation d'un état d'urgence au Nigeria en 2013, les acteurs de l'aide internationale ont commencé à être opérationnels dans les pays riverains du lac après la mise en place d'une coalition antiterroriste en 2015. On a alors assisté à un déploiement massif d'organisations de secours, en particulier dans le Nord-Est du Nigeria, qui était la région la plus affectée de l'aire d'étude. L'afflux a été conséquent et on comptait 120 ONG locales, nationales et internationales dans le seul État du Borno, en 2017.

Le régime humanitaire, qui s'est affirmé à partir de 2016, a ainsi bouleversé l'économie politique de la zone. L'injection de fonds et l'arrivée d'opérateurs internationaux ont permis de limiter la crise nutritionnelle. Mais ils ont aussi

complexifié le jeu des interventions et nourri la corruption. De plus, le détournement des secours n'est pas le seul défi que doivent gérer les acteurs de l'aide. En effet, on assiste à un manque criant de vision politique et de coordination à l'échelle régionale, alors même que l'état de sous-développement général et structurel de la zone devrait obliger à penser les réponses à la crise en termes de construction plutôt que de reconstruction.

2.1. L'émergence d'un régime humanitaire

L'aide internationale ne s'est pas déployée de la même manière dans les quatre pays de la zone. Au Cameroun, au Tchad et au Niger, les bailleurs ont financé des actions d'urgence tout en privilégiant les projets à Haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Avec le soutien du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne, l'AFD a ainsi ciblé l'emploi des jeunes. Au Cameroun, par exemple, l'objectif est de « mobiliser des populations marginalisées – jeunes, femmes – sur des chantiers de première nécessité (forage de puits, tracé de pistes rurales). Un tiers de leur salaire leur est versé sur un compte d'épargne ouvert dans un établissement de microfinance, ce qui leur permet de reconstituer une partie du capital qu'ils ont perdu durant la crise »¹²⁴.

À la différence du Cameroun, du Niger et du Tchad, le Nigeria a suivi une trajectoire différente car il n'était guère habitué à recevoir une aide au développement. Toutes proportions gardées, il compte peu d'ONG locales et internationales (Pérouse de Montclos, 2005). Depuis la guerre du Biafra, qui a vu se développer le concept d'ingérence humanitaire en 1968, le Nigeria se méfie des organisations de secours, susceptibles de violer sa souveraineté nationale. Fondamentalement, il se conçoit comme un leader régional, un géant démographique et la première puissance économique et pétrolière d'Afrique. Il supporte mal l'idée de dépendre d'une aide extérieure ; très nationaliste, le président Muhammadu Buhari avait lui-même refusé de signer un accord d'ajustement structurel avec la Banque mondiale lorsqu'il était au pouvoir, à la tête d'une junte militaire, en 1984. Plus qu'au Cameroun, au Niger ou au Tchad, les acteurs de l'urgence ont donc dû composer avec les dispositifs déjà existants, à savoir la NEMA au niveau fédéral et les SEMA au niveau de chaque État.

Aujourd'hui, les blocages se font sentir à tous les niveaux, qu'il s'agisse des douanes pour importer du matériel, des services d'immigration pour obtenir des visas, ou de l'armée pour être autorisé à circuler d'un État ou d'une collectivité locale à l'autre, par exemple en direction du port de Baga Kawa, dont la route a officiellement été rouverte en 2017. À cela s'ajoutent de fortes critiques contre des ONG internationales, parfois accusées de soutenir les insurgés et d'avoir intérêt à la poursuite du conflit pour garder leurs parts de marché. À Maiduguri, les

.....
¹²⁴ <https://cm.ambafrance.org/La-France-et-le-Cameroun-en-premiere-ligne-pour-appuyer-le-redressement-local>

autorités se plaignent notamment de distributions de vivres gratuits, qui concurrencent l'agriculture locale, créent un syndrome de dépendance, dissuadent les déplacés de retourner chez eux et empêchent de désengorger l'agglomération. Elles regrettent également que les fonctionnaires de l'administration territoriale, notamment les agents de la santé, soient tentés d'abandonner leurs postes et d'aller travailler pour les ONG internationales, où ils sont bien mieux payés. En août 2017, les déplacés du camp de Gubio ont, pour leur part, attaqué le personnel d'une ONG, *International Medical Corps*, en l'accusant de ne pas respecter les traditions locales et de ne pas employer suffisamment d'autochtones, incident qui a obligé le Programme alimentaire mondial à suspendre temporairement ses distributions de vivres.

Si les blocages semblent moins rédhibitoires au Cameroun, au Niger et au Tchad, les quatre pays riverains du lac partagent en revanche le souci de faire le lien entre sécurité et développement. Leur approche globale et intégrée de la reconstruction n'implique pas forcément une plus grande volonté de coordination au niveau régional. Mais la priorité est très clairement donnée aux impératifs militaires de la coalition antiterroriste, quitte à contrecarrer les possibilités de résilience de la population par la fermeture des frontières, l'interdiction de pêche et la poursuite de sanctions économiques contre Boko Haram. Au Cameroun, par exemple, un arrêté du 21 avril 2015 a créé un « *Comité interministériel ad hoc de gestion des dons destinés aux populations et aux forces de défense* ». Présidé par le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, son objectif est d'identifier les besoins et de superviser les distributions de vivres en liaison étroite avec la hiérarchie militaire. Le comité a ainsi vocation à coordonner l'aide humanitaire nationale et internationale sous la supervision des forces de défense. Il privilégie les militaires, les civils n'étant censés bénéficier que de 40 % des fonds collectés¹²⁵.

Des logiques similaires se retrouvent au Nigeria. Contrairement à des pays comme la Colombie, qui ont voulu promouvoir la paix et la réconciliation en évitant les inégalités de traitement entre les victimes, le *Victims Support Fund* (VSF) n'a pas pour vocation de compenser les abus des forces de sécurité gouvernementales. Son nom officiel – *Nigeria Foundation for the Victims of Terrorism* – le dit bien. Au contraire, le VSF sponsorise des infrastructures pour les forces de sécurité. En mai 2016, il s'est engagé à construire un commissariat de police pour protéger 72 000 déplacés, à qui il avait fourni des abris à Dikwa. Il a également entrepris de soutenir des hôpitaux militaires dans le camp de Dalori I et la caserne de la 7^e Division à Maiduguri¹²⁶. Ces initiatives sont censées compléter les subventions d'une vingtaine de millions de naira chacune, qu'il a distribuées à

.....
125 Voir les déclarations du ministre de l'Administration territoriale, René Emmanuel Sadi, en avril 2016. <http://www.cameroon-info.net/article/cameroun-effort-de-guerre-ce-que-fera-le-gouvernement-des-25-milliards-de-f-260229.html>

126 Entretiens avec des officiels du VSF à Abuja en mai 2016.

des hôpitaux civils pour financer leurs maternités et assurer une prise en charge gratuite des femmes sur le point d'accoucher, à raison de deux établissements à Maiduguri, deux à Yola, deux à Gombe, deux à Wukari, un à Damaturu, un à Abuja, deux à Kano et deux autres à Jos.

D'une manière générale, des impératifs sécuritaires et des considérations politiques conditionnent pour beaucoup le déploiement de l'aide et l'identification des besoins. Depuis l'élection du président Muhammadu Buhari en 2015, les autorités cherchent en effet à démontrer le succès de leur entreprise de pacification en précipitant le retour des réfugiés et la relocalisation des déplacés internes dans leurs collectivités locales d'origine. Parfois menées *manu militari* et en violation du droit international humanitaire, dans le cas des refoulements entrepris depuis le Cameroun, ces opérations consistent au Nigeria à fermer des camps, arrêter les distributions de vivres ou expulser les squatters, par exemple pour évacuer les écoles de Maiduguri, occupées par les victimes du conflit et qui devaient être réhabilitées dans le cadre du projet britannique *Safe School*. En avril 2017, le gouverneur du Borno a ainsi donné l'ordre de transférer les occupants du site de *Nursing Village* vers la banlieue de Dalori II, à la périphérie de Maiduguri. En début d'année, il a également annoncé la fermeture de tous les camps de la région, avant de revenir en mai 2017 sur une décision impossible à mettre en œuvre en l'absence de planification. Dans la plupart des cas, les autorités n'avaient rien prévu pour reloger les déplacés et les déguerpissements ont surtout nourri les soupçons de spéculation foncière.

2.2. Les modalités de détournement de l'aide

L'aide internationale est, de fait, devenue une nouvelle rente qui s'est substituée à la diminution de la manne pétrolière en période d'affaissement des prix du baril, qui plus est dans des régions riveraines du lac, pas ou peu productrices de matières premières. En matière de détournements, les gouvernements n'ont certes pas été les seuls en cause. À l'occasion, les victimes du conflit ont aussi revendu au marché noir des dons en nature qui ne correspondaient pas à leurs besoins. Les insurgés ont eux parfois attaqué et pillé les camps de déplacés, juste après des distributions alimentaires, par exemple dans la région de Bosso au Niger. En effet, les combattants de Boko Haram ont d'autant plus besoin de ces ravitaillements qu'ils ne sont pas autosuffisants et qu'ils ne reçoivent pas de financements conséquents de la part de groupes djihadistes à l'étranger. Contrairement aux Chebab de Somalie, ils n'ont donc pas cherché à chasser les agences d'aide en enlevant des travailleurs humanitaires pour les échanger contre des rançons. En 2016 et 2017, on n'a recensé que trois attaques sérieuses contre des convois alimentaires, toutes au Nigeria. L'une visait essentiellement à s'emparer de vivres, en l'occurrence à Jere dans la grande banlieue de Maiduguri en décembre 2017. Les deux autres ciblaient plutôt les escortes militaires des convois alimentaires, quoiqu'il en soit par ailleurs des déclarations

hostiles du leader de la faction alliée à l'État Islamique, Abou Mosab al-Barnaoui, à l'encontre des tentatives d'évangélisation des enfants musulmans par des ONG d'inspiration chrétienne¹²⁷.

Dans les quatre pays riverains du lac, ce sont surtout les autorités gouvernementales qui ont été accusées de détourner l'aide internationale. Au Cameroun, les soupçons se sont par exemple focalisés sur le plan d'urgence annoncé en mars 2015 pour construire des écoles et des hôpitaux dans l'Extrême-Nord. Les témoignages recueillis sur place font état de réalisations jamais abouties concernant la construction d'écoles et d'infrastructures destinées à accueillir des déplacés, restés dans des abris précaires¹²⁸. Au Nigeria en juin 2017, le vice-président Yemi Osinbajo a quant à lui reconnu officiellement que 50 % de l'aide alimentaire ne parvenait pas aux victimes¹²⁹. Le Sénat a ainsi commencé à enquêter sur la corruption, le manque de transparence et les contrats frauduleux du comité chargé de la reconstruction du Nord-Est, le PCNI, à propos de l'évaporation de 2,5 milliards de naira et de la prétendue réhabilitation d'écoles du Yobe laissées en ruines¹³⁰. En 2017, des députés de l'Assemblée de l'État du Borno ont également entrepris d'enquêter sur le détournement de fonds destinés aux victimes du conflit. À Maiduguri, des déplacés sont eux-mêmes sortis des camps et ont bloqué des rues entières pour protester contre l'avidité des autorités. Pour l'instant, cependant, seuls quelques hommes de main ont été arrêtés pour le détournement de sacs de riz¹³¹. En 2016, un directeur de la SEMA du Borno a quant à lui été renvoyé parce qu'il s'était plaint de ne pas avoir reçu les niveaux d'aide qu'on lui avait promis¹³².

En pratique, les détournements n'ont pas cessé. En effet, il est très difficile de mettre un terme à un système qui implique des responsables de haut niveau. Les humanitaires et les commerçants locaux n'en parlent pas ouvertement, de peur de perdre leurs contrats. Les déplacés, pour leur part, ne souhaitent pas témoigner, de crainte d'être l'objet de représailles, par exemple en étant dénoncés

.....

127 Voir son interview accordée en août 2016 au magazine *Al-Naba*, l'un des organes de propagande de l'État Islamique.

128 Entretien de Charline Rangé avec un responsable sécurité d'une organisation internationale, Maroua, mai 2017.

129 BBC [19 juin 2017], « "Half" Nigeria Food Aid for Boko Haram Victims not Delivered ». <http://www.bbc.com/news/world-africa-40325043>

130 Ce montant a été confirmé en novembre 2017 par un rapport du PNUD et de la National Human Rights Commission. <http://www.premiumtimesng.com/news/more-news/217352-presidential-committee-rebuild-north-east-unable-account-n2-5-billion.html>
<https://www.vanguardngr.com/2017/11/diversion-idp-funds-undp-nhrc-report-indicts-presidency-ex-sgf/>

131 <http://www.reuters.com/article/us-nigeria-security-idUSKBN1802K1>

132 Interviews à Maiduguri, mai 2016.

comme des complices de Boko Haram¹³³. Les possibilités de supervision indépendante sont d'autant plus limitées qu'au Nigeria, les sites d'accueil sont placés sous la surveillance de l'armée, de la NEMA et des SEMA, en particulier pour ce qui est des camps du Sud du Borno, apparemment les plus militarisés de la région en 2017. Les autorités cherchent à mettre la main sur l'aide étrangère et garder le contrôle des distributions de vivres en empêchant des inspections surprises. La plupart du temps, les agences humanitaires et les institutions financières internationales se contentent de vérifier que les procédures ont bien été respectées, à partir de listes de « bénéficiaires » établies par les édiles locaux, qui ont été délibérément rallongées ou qui comptent de nombreux homonymes, liés au mode d'attribution des noms en pays kanouri¹³⁴. L'absence de coordination et de centralisation des données ne facilite pas les efforts déployés en la matière. Ainsi, les États-Unis ont soutenu les projets de développement de notables qu'ils avaient officiellement impliqués dans des scandales financiers¹³⁵.

Le Nigeria est pourtant connu mondialement pour ses niveaux élevés de corruption. Les précédents avérés devraient appeler à redoubler de vigilance. En effet, la corruption a littéralement ruiné les projets de développement agricole entrepris depuis l'indépendance, tels l'*Operation Feed the Nation* en 1976, ironiquement rebaptisé *Operation Fool the Nation* (en référence à l'idée de « rouler la population dans la farine »), ou le *South Chad Irrigation Project*, qui a échoué, entre autres par manque de maintenance des équipements¹³⁶. Financée par le boom pétrolier des années 1970 dans le cadre du quatrième plan de développement, la Révolution verte avait pour ambition de favoriser les petits producteurs, de s'affranchir des pesanteurs des entreprises parapubliques et d'encourager les partenariats avec le privé, en autorisant des investisseurs étrangers à détenir jusqu'à 60 % d'une *joint venture*. Mais elle a en réalité été déployée sans concertation avec les paysans, a eu peu d'impact sur les pauvres et a surtout favorisé les clientèles des militaires au pouvoir, qui en ont profité pour acquérir des terres par le biais

.....
133 <https://www.theguardian.com/global-development/2016/sep/13/nigerians-facing-desperate-hunger-accuse-officials-of-stealing-food-un-brink-famine>
<https://www.dailytrust.com.ng/news/feature/orno-idp-camps-rising-hunger-as-officials-divert-food/155675.html>

134 Ainsi, les enfants sont souvent nommés en l'honneur de personnalités connues. Les doublons devraient inciter les organisations humanitaires à identifier plus précisément les bénéficiaires de leur aide, par les noms du père et de la mère.

135 En 2014, à Makurdi dans l'État de la Bénoué, par exemple, l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'USAID, a inauguré un projet de riziculture, Miva, qui appartenait à un ancien ministre de la Justice, Michael Aondoakaa, accusé de corruption et interdit d'entrée sur le territoire des États-Unis, depuis 2010.

136 Prévu pour irriguer 67 000 hectares de terres libérées par le retrait des eaux, le projet n'a réussi à développer que 10 227 hectares de rizicultures et de champs de blé en 1983, sa meilleure année, avant de sombrer en 1993 en laissant les paysans du cru reprendre leur agriculture de subsistance, notamment le sorgho. Les polders de Baga Kawa, quant à eux, n'ont jamais abouti (Bertoncin et Pase, 2012).

d'expropriations (ActionAid, 2015). Dans l'État de Kano, une étude a ainsi montré que les membres de l'aristocratie (*sarauta*) ont détourné jusqu'à 20 % des intrants agricoles des programmes de développement de l'époque (Matlon, 1981).

Ces problèmes n'ont pas concerné que le Nord du Nigeria. Dans le Sud, les programmes d'aide au développement se sont également caractérisés par l'attribution de postes sur une base clientéliste, le détournement de fonds, la surfacturation des contrats en sous-payant le personnel local et une culture du *per diem*, qui a menacé la pérennité des projets dès que les financements cessaient¹³⁷. À partir de 1999, le retour des civils au pouvoir n'a pas mis un terme à la corruption. Les détournements de fonds ont continué d'affecter l'assistance sociale et l'aide au développement. Mis en place par le président Goodluck Jonathan en 2011, et destiné à soutenir l'emploi des jeunes et des femmes, le programme YouWiN! (*Youth Enterprise With Innovation*) a, par exemple, privilégié les épouses, les enfants et amis des hauts fonctionnaires qui en avaient la charge, et qui ont fait l'objet d'une enquête interne du ministère des Finances en 2017¹³⁸.

Les particularités du Nord-Est du Nigeria tiennent davantage à la proclamation d'une situation de crise humanitaire qui a ouvert la voie à de nombreuses fraudes. Les impératifs d'une aide d'urgence ont en effet permis de contourner officiellement les procédures d'achat du *Public Procurement Act* de 2007, qui auraient été trop longues à appliquer. Après le sommet humanitaire d'Oslo, en 2017, la pression des donateurs pour dépenser l'argent le plus rapidement possible a également joué. Résultat, les détournements de l'aide ont entretenu la malnutrition. Cela explique aussi pourquoi seulement une petite partie des déplacés au Nigeria, peut-être 10 %, a accepté d'aller vivre dans des camps de toute façon mal ravitaillés, ainsi que l'a montré une enquête de Médecins sans frontières (MSF), réalisée à Bama en 2016.

Dans un tel contexte, il convient de préciser les différentes techniques de détournement de l'aide. La revente des intrants humanitaires au marché noir et le racket des déplacés se distinguent de la corruption des petits fonctionnaires qui « invitent » les organisations de secours à payer des pots de vins pour sortir des marchandises bloquées en douane ou renouveler des visas octroyés pour une courte durée, afin de faire payer aux expatriés l'extension de la durée de leur séjour. Les trafics concernent autant les médicaments que l'aide alimentaire. À Maiduguri en 2017, les détournements ont, par exemple, obligé les déplacés des camps de l'Unicef à se tourner vers la clinique de MSF, moins volée. Concernant l'aide alimentaire, selon des témoins, le contenu de trois

.....
¹³⁷ Pour des exemples concernant la lutte contre le sida ou le développement des zones pétrolières du delta du Niger, voir Smith (2003, pp. pp. 703-715) ; Pérouse de Montclos (2012, pp. 113-130). Pour un équivalent dans le domaine de la conservation des forêts au Sénégal, voir Blundo (2011, pp. 427-452).

¹³⁸ <http://punchng.com/probe-uncovers-massive-fraud-in-youwin-programme/>

camions sur quatre, de neuf sur dix parfois, serait revendu au marché noir. Les vols, devenus systématiques, ont donné lieu au développement d'une véritable industrie du reconditionnement (*repacking*) pour écouler les marchandises plus discrètement. L'armée serait impliquée et est suspectée par la population de maintenir artificiellement des couvre-feux afin que ses convois puissent circuler la nuit sans être vus et transporter vers d'autres régions du Nigeria le butin récupéré dans les camps ou pris à Boko Haram, notamment le bétail.

Le captage de la rente humanitaire se pratique aussi à travers des ONG locales et factices, qui se sont multipliées dans une région sans véritable tradition associative, contrairement, par exemple, aux milieux chrétiens du Mayo Kebbi au Tchad¹³⁹. L'effondrement de la devise locale a par ailleurs permis de jouer sur les taux de change en obligeant les institutions humanitaires à acheter le naira au taux officiel de 1 USD pour 199 N au lieu de 250 à 340 N au marché noir en 2015. Un tel différentiel a représenté une perte moyenne d'environ 68 millions USD si l'on se réfère aux montants engagés au Nigeria cette année là par les Nations unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et MSF¹⁴⁰.

La surfacturation de contrats frauduleux reste cependant le principal moyen de détourner les ressources de l'aide gouvernementale ou internationale. Les conflits d'intérêts sont parfois manifestes. Un secrétaire du gouvernement fédéral, Babachir David Lawan, a ainsi été suspendu en mai 2017 puis limogé pour avoir attribué à ses propres compagnies les contrats d'assistance aux déplacés de l'initiative PINE dans les États du Borno, du Yobe et de l'Adamawa, d'où il était originaire. Dans le Borno, la course aux contrats a aussi influencé les modalités de l'aide, en privilégiant la construction de nouveaux logements plutôt que de financer directement les déplacés qui reconstruisaient leur maison. Ces lotissements sont très visibles pour les donateurs, en particulier en pays kanouri vers Beni Sheikh, sur la grande route entre Maiduguri et Damaturu. Mais ils ne correspondent pas à l'habitat traditionnel, où des cases différentes sont prévues pour les femmes. Ils risquent en conséquence de rester inhabités, ou d'être attribués aux clientèles du pouvoir.

Mise en place par le gouvernement à Abuja, la *North East Development Commission* (NEDC) apparaît surtout comme une machine à contrats. Etablie en 2000, son équivalent dans le delta, la *NDDC (Niger Delta Development Commission)*, était déjà réputée pour son inefficacité et décriée par les militants du cru comme étant un simple « panneau publicitaire »¹⁴¹. La NEDC, elle, est censée être financée par

139 <http://ngowatchdog.org/alert-40-fake-ngos-exploiting-idps-borno/>

140 L'aide humanitaire canalisée par les agences onusiennes s'est élevée à 135 millions USD en 2015, au lieu des 150 demandés, et les budgets opérationnels du CICR et de MSF ont respectivement tourné autour de 15 et 30 millions USD.

141 En 2003, elle prétendait que 190 de ses 783 projets étaient opérationnels. Mais une évaluation indépendante avait montré qu'elle n'avait achevé que 100 contrats, sur les 358 contrats attribués à des entrepreneurs locaux (Omeje, 2006, pp. 151 et 162) ; Entretien de Marc-Antoine Pérouse de Montclos avec un des leaders de l'insurrection, Asari Dokubo, à Warri, en 2011.

le versement de 50 % des montants prévus pour le Nord-Est par le Fonds écologique au niveau national, auxquels s'ajouteraient 15 % des transferts fédéraux aux six États membres de la zone, et 3 % du budget annuel des compagnies extractives de la région. À la différence des zones pétrolifères du delta, la NEDC ne peut cependant pas compter sur le soutien des multinationales du secteur extractif, qui n'ont pas investi la région. Elle encourt ainsi le risque de rester une coquille vide, sans actifs réels.

2.3. Les problèmes de l'articulation entre l'aide et le développement

Les difficultés rencontrées dans les quatre pays riverains du lac ne sont pas toutes spécifiques à la région. En sus du détournement de l'aide, elles tiennent à des problèmes qui sont déjà bien identifiés par les chercheurs et que l'on retrouve de façon récurrente dans bien d'autres crises : inadapation des dispositifs mis en place ; contradictions entre différents projets ; duplication des efforts ; inégalités d'accès aux ressources des organisations internationales ; absence de coordination, tant entre les États qu'entre des acteurs aux capacités et aux normes d'interventions très diverses (ministères, bailleurs, ONG), etc.

Au Cameroun, dans le département du Logone et Chari, certains dénoncent par exemple des initiatives déconnectées des réalités : des distributions de pous-sins, morts rapidement faute d'avoir pris en compte la carte épidémiologique ; le montage d'une coopérative d'éleveurs qui ne répondait pas à leurs besoins ; un projet de sensibilisation à la scolarisation des filles alors qu'il n'y avait ni écoles ni enseignants ; la construction d'une digue-route risquant de pénaliser les paysans (cf. encadré 13), etc. Le Plan d'urgence triennal pour l'accélération de la croissance a par ailleurs prévu d'aménager à Zina un périmètre agricole au cœur d'une zone humide, en principe protégée par la charte de l'eau de la CBLT¹⁴². Quant aux projets de développement de la pisciculture dans les plaines du Logone et de la culture du niébé et du maïs au lac, on ne sait pas comment ils pourront être conciliés avec les campagnes de prospection pétrolière vers Makary et entre Waza et Logone Birni.

Les problèmes de coordination sont tout aussi marqués au niveau de chaque pays de la zone d'étude. En principe, des officines spécialisées sont censées coordonner les secours avec le bureau OCHA (*Office for Coordination of Humanitarian Affairs*) pour les Nations unies, ECHO (*European Community Humanitarian Office*) pour l'Union européenne, un comité interministériel au Cameroun et, au Nigeria, une instance présidentielle, la *Presidential Committee on the North East Initiative* (PCNI), qui prétend superviser le *National Humanitarian Coordination Forum* (NHCF), le VSF, la PINE et la *Safe School Initiative* (SSI). Une nouvelle Commission, la NEDC, a pour objectif de pérenniser et légaliser toutes les initiatives du côté nigérian.

.....

¹⁴² Entretien de Charline Rangé avec les responsables de l'Association camerounaise pour l'éducation environnementale (ACEEN), à Maroua, juin 2017.

Encadré 13

**Des limites d'une planification par le haut :
l'exemple de la digue-route du Logone au Cameroun**

« Le bureau d'étude qui a fait cela n'a aucune connaissance des plaines humides. Il y a deux visions de l'inondation : pour le gouvernement, l'inondation est un problème, alors que c'est cela qui fait la richesse pour les paysans. Ils connaissent bien le calendrier de l'inondation et s'y adaptent. Mais les décisions viennent d'en haut. Les paysans disent « leur digue, ils vont la faire avec nos corps ». Le projet a été monté avant de réfléchir aux problèmes à résoudre. Il faut réfléchir à plusieurs options, mettre plusieurs options en discussion, la digue-route, c'est une option, il y en a d'autres. Il faut laisser des portes ouvertes et non imposer un projet. La plupart des projets sont des annonces politiques, les techniciens sont obligés d'aller dans le même sens que les politiques, même quand il s'agit d'investissement à "très fort regret". »

Source : entretien avec les responsables d'ACEEN, Maroua, juin 2017.

En pratique, les gouvernements des quatre pays riverains du lac ne témoignent d'aucune véritable volonté de coordonner leurs efforts à l'échelle régionale. Au Nigeria, en particulier, les problèmes sont démultipliés par l'immensité du pays, sa complexité administrative, les dysfonctionnements de l'État, une réticence à l'encontre des humanitaires occidentaux, et les habituelles rivalités de pouvoir dans un cadre fédéral (cf. encadré 14). Dans le Borno, le gouverneur Kashim Shettima a établi un comité de liaison (*state relief committee*) qui était censé chapeauter l'assistance aux personnes déplacées et qui a, surtout, servi à réinsérer dans le jeu politique des notables écartés par son prédécesseur Ali Modu Sheriff¹⁴³. En septembre 2015, il a également créé un ministère de la Reconstruction dont les fonctions ont recoupé celles de la NEDC et des ministères déjà existant dans les domaines de la santé, des travaux publics et du logement. Dans l'État voisin du Yobe, c'est surtout le manque de moyens financiers et de soutien fédéral qui a empêché une pareille initiative¹⁴⁴. L'empilement de strates administratives risque ainsi de compliquer sérieusement les efforts en faveur de la reconstruction et du développement. Des quatre pays riverains du lac, le Nigeria est certainement celui où le prolongement de la présence des acteurs de l'aide internationale sera le plus difficile à négocier.

.....
143 La direction de ce comité a été confiée à Bulama Mali Gubio.

144 Entretien de Marc-Antoine Pérouse de Montclos avec le gouverneur du Yobe à Abuja, le 14 mai 2016.

Encadré 14

**Les problèmes de coordination
de l'action publique au Nigeria**

Les problèmes de coordination des efforts de développement sont décuplés par l'immensité et la complexité administrative du Nigeria. Ils se retrouvent à tous les niveaux. Du côté des bailleurs, des conflits de compétences entre le ministère fédéral de l'éducation et l'État du Bauchi ont ainsi mis un terme en 2013 à un projet de l'UNICEF et de la Banque mondiale, qui visait à promouvoir l'éducation des filles en facilitant leur passage du primaire au secondaire. Au niveau fédéral, des guerres de services entre les ministères de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques ont par ailleurs eu raison des organismes de gestion du bassin de la rivière Komadougou et des abords du lac Tchad, respectivement la *Hadejia-Jama'are River Basin Development Authority* (HJRBD) à Kano et la *Chad Basin Development Authority* (CBDA) à Maiduguri. Plus fondamentalement, l'organisation du gouvernement nigérian en « trois tiers » continue d'entretenir de nombreux chevauchements de compétences entre le pouvoir central à Abuja, les États fédérés et les *Local Government Areas* (LGA).

De pair avec des réformes entreprises en 1976, 1984, 1988, 1992 et 2003, les constitutions de 1979, 1989 et 1999 ont confié aux LGA la gestion des écoles primaires, l'entretien des services de santé de base, le développement des ressources agricoles et naturelles, à l'exception du domaine minéralier. Mais celles-ci n'ont pas les moyens financiers d'assumer leurs tâches et doivent généralement se tourner vers les États fédérés, qui accaparent leur budget. Le secteur de l'éducation en dit long sur ces problèmes de coordination. Tandis que le secondaire et le supérieur sont gérés concomitamment par Abuja et les États, les écoles primaires sont financées à 25 % par les LGA, à 18 % par le gouvernement fédéral, à 13 % par les États, à 40 % par les parents d'élèves, à 3 % par une commission nationale (*Universal Basic Education Commission*) et à 1 % par les bailleurs de fonds de l'aide au développement (Bollag, 2015).

2.4. Des défis structurels à long terme

À plus long terme, les défis qui attendent les opérateurs de la reconstruction sur l'ensemble de la zone ne se limitent sûrement pas à des problèmes de détournement et de coordination de l'aide. Il faudra d'abord restaurer un semblant de contrat social car la population a généralement perdu confiance dans les capacités de l'État à mettre en œuvre des actions publiques volontaristes. Il faudra également améliorer l'image déplorable de régions périphériques qui, au niveau national avant la crise, étaient déjà considérées comme retardées, voire « sauvages ». Historiquement, ces perceptions n'ont pas été étrangères aux difficultés des États concernés à renforcer leur présence dans la zone et à y déployer

des personnels qualifiés, point qui met bien en évidence la nécessité de développer la formation de fonctionnaires recrutés et affectés localement.

Pour l'heure, cependant, les initiatives gouvernementales des quatre pays riverains du lac évitent soigneusement d'aborder les problèmes de gouvernance, de corruption et d'abus des forces de sécurité, qui ont enflammé le conflit de Boko Haram. Faute de vision politique, elles ressemblent plutôt à des listes de courses qui chiffrent les besoins en dressant l'habituel cahier de charges en faveur de l'éducation, de la santé, de l'emploi, d'une agriculture intensive, du logement, des transports et de l'accès à l'eau ou à l'électricité. Focalisée sur le développement des infrastructures, la NEDC est assez typique à cet égard, visant surtout à capter une partie de la rente de l'État nigérian, en copiant les populations du delta pétrolière du Niger qui avaient obtenu un ministère fédéral dédié à leur région en 2008 et une aide sociale pour leurs militants démobilisés dans le cadre d'une amnistie accordée en 2009. Il en va de même de la plateforme de la *North East States Transformation Strategy* (NESTS), mise en place par les gouverneurs de la zone à la suite de sommets économiques à Bauchi, en 2012, puis Gombe, en 2013. S'inspirant d'un précédent forum des gouverneurs du Sud-Ouest en 2011, la NESTS a réclamé un Plan Marshall et la création d'un ministère fédéral dédié à la région. Mais les nombreux projets qu'elle était censée soutenir et faire évaluer n'ont finalement abouti à rien (NESTS, 2014).

La focalisation des bailleurs sur la lutte contre le terrorisme et l'émigration illégale vers la Méditerranée tend par ailleurs à occulter les autres facteurs de déstabilisation de la zone. Pourtant, Boko Haram n'est certainement pas la seule source d'insécurité, sachant que les violences sont aussi nourries par des conflits agropastoraux, des affrontements communautaires, des tensions politiques et des violations à répétition des droits de l'homme, outre les accidents très fréquents et meurtriers de la route, complètement ignorés des acteurs de l'aide. Des facteurs exogènes ont également contribué à aggraver la crise, par exemple, quand l'effondrement des prix du baril a réduit la manne pétrolière et la capacité des États à payer les fonctionnaires du Borno, du Yobe ou de N'Djaména.

Enfin, il convient de souligner que le défi, pour les opérateurs nationaux et internationaux, relève d'un problème de construction, et pas simplement de reconstruction. L'ensemble de la zone était déjà très vulnérable, avant même que n'éclatent les premiers affrontements avec les Talibans du Nigeria, en 2003, puis Boko Haram, en 2009. En milieu rural, en particulier, les services publics de base ne fonctionnaient pas ; les écoles primaires et les dispensaires de santé y étaient souvent vides. C'est particulièrement vrai au Nigeria, où les indices d'accès à l'éducation et à la santé comptaient parmi les plus bas du pays, avec la région du Nord-Ouest.

Aujourd'hui, l'ampleur de la tâche est immense et implique d'envisager la (re)construction de la région dans une perspective de longue durée. En fonction

de l'évolution de la situation, les décideurs seront ainsi amenés à faire des choix qui sont examinés dans les deux chapitres suivants. Les options porteront notamment sur la réaffirmation du pouvoir de l'État par des politiques publiques descendantes ou par des formes de gouvernance plus ouvertes et démocratiques. La question sera aussi de privilégier ou non des logiques néolibérales, qui pourraient par exemple favoriser l'extension d'agro-industries sur la base d'acquisitions foncières à grande échelle dans les espaces présentant les meilleurs potentiels, au détriment des systèmes agricoles familiaux, plus inclusifs socialement.

Références bibliographiques

Abani M. (2017), « Discours sur Boko Haram : l'Extrême-Nord du Cameroun entre dérives discursives, stigmatisations et psychose », in Wassouni F. et A.A. Gwoda (dir.), *Boko Haram au Cameroun : Dynamiques plurielles*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 497-514.

ActionAid (2015), *Corruption and Poverty In Nigeria*, ActionAid, Abuja.

Bertoncin M. et A. Pase (2012), *Autour du lac Tchad. Enjeux et conflits pour le contrôle de l'eau*, L'Harmattan, Paris.

Blundo G. (2011), « Une administration à deux vitesses – Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines* n° 202-203.

Bollag B. (2015), *Governance and Finance Analysis of the Basic Education Sector in Nigeria*, Banque mondiale, Washington DC.

Conseil régional de Diffa (2015), *Plan de développement régional de Diffa (2016-2020)*.

Gonné B. (2014), « Kidnappings, crise du secteur touristique et ralentissement de l'aide au développement », *Kaliao, n° spécial Effets économiques et sociaux des attaques de Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun*, École normale supérieure/université de Maroua.

Henri M. M. (2014), « Réfugiés et personnes déplacées au Cameroun », in Issa, Saïbou (dir.), *Effets économiques et sociaux des attaques de Boko Haram dans l'Extrême-Nord du Cameroun*, Kaliao, Maroua.

IEP (2016), *Global Terrorism Index*, Institute for Economics and Peace, Sydney.

Krings M. (2004), "Farming the Frontier – Hausa Migrants and the Politics of Belonging on the Former Lake Floor of Lake Chad (Nigeria)", in Krings M. et E. Platte (dir.), *Living with the Lake. Perspectives on History, Culture and Economy of Lake Chad*, Rüdiger Köppe, Köln.

Kuna M. et I. Jibrin (dir.) (2016), *Rural Banditry and Conflicts in Northern Nigeria*, Centre for Democracy and Development, Abuja.

Matlon P. (1981), "The Structure of Production and Rural Incomes in Northern Nigeria: Results of Three Village Case Studies", in Bienen H. et V. Diejomaoh (dir.), *The Political Economy of Income Distribution in Nigeria*, Holmes and Meier Publishers, New York.

Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (2016), *Exposé : les projets du plan d'urgence triennal pour l'accélération de la croissance économique à exécuter dans la région de l'Extrême-Nord*, février, MINEPAT, Cameroun.

Ministère du Plan (2017), *Évaluation du rapport PDES 2012-2015*, rapport provisoire, mars, Niger.

NESTS (2014), *North East States Transformation Strategy*, Shamsuddeen, Usman and Associates, Abuja.

Omeje K. (2006), *High Stakes and Stakeholders: Oil Conflict and Security in Nigeria*, Aldershot, Ashgate.

Pérouse de Montclos M.-A. (2012), « Les compagnies pétrolières à l'épreuve du développement : le cas du delta du Niger (Nigeria) », *Autrepart*, n° 60.

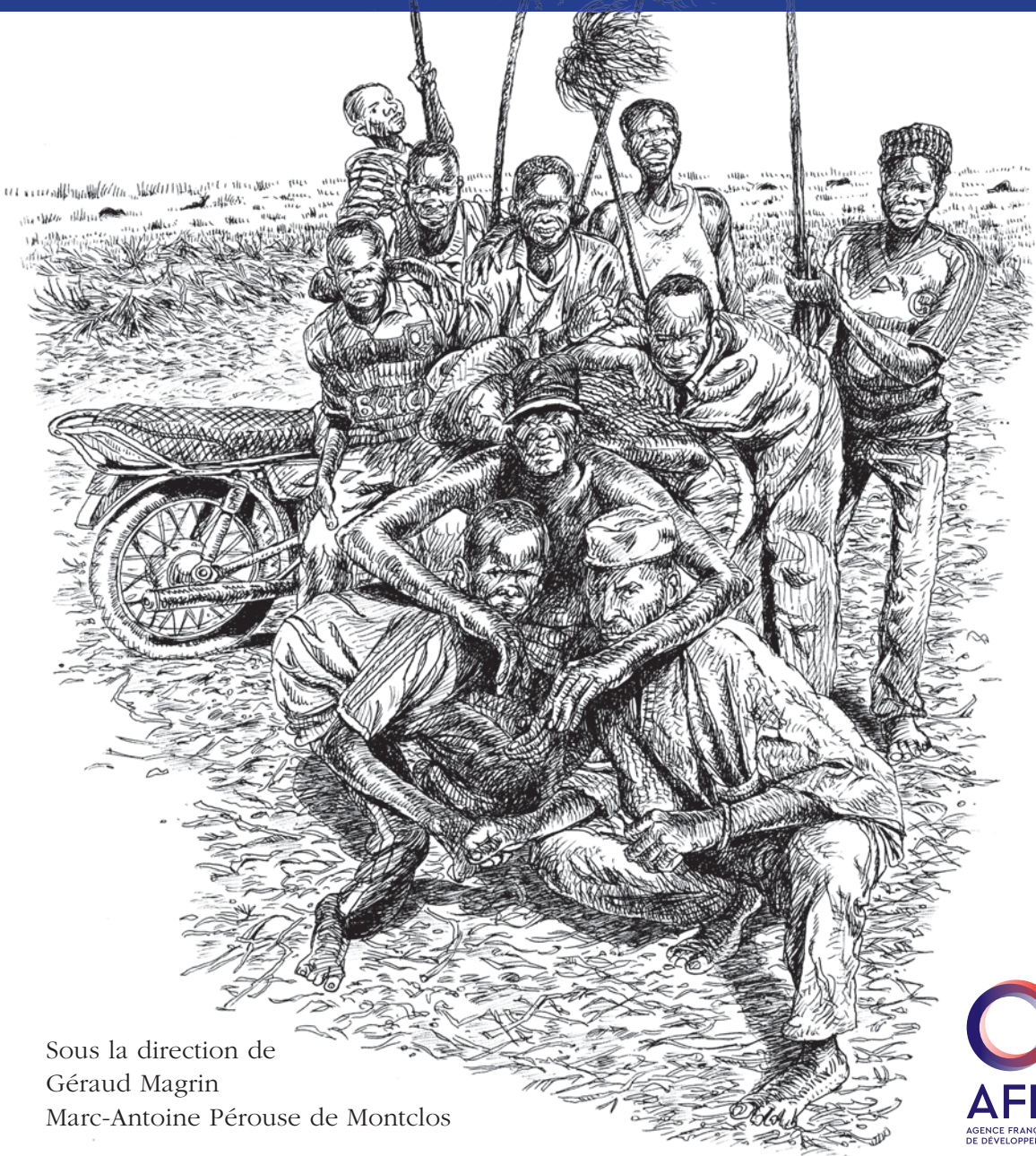
Pérouse de Montclos M.-A. (2005), « Mauvaise gouvernance et ONG : l'exception nigériane », *Autrepart*, n° 35.

PINE (2015), *The PINE Long-Term Economic Reconstruction And Redevelopment Plan 2015–2020: Initiatives, Strategies and Implementation Framework*, Presidential Initiative for the North East, Abuja.

Smith D. J. (2003), "Patronage, Per Diems and the 'Workshop Mentality': The Practice of Family Planning Programs in Southeastern Nigeria", *World Development*, vol. 31, n° 4.

Crise et développement

La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram



Sous la direction de
Géraud Magrin
Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Crise et développement

La région du lac Tchad à l'épreuve de Boko Haram

Sous la direction de :
Géraud Magrin et Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Avec les contributions de : Sylvain Aoudou Doua, Emmanuel Chauvin,
Zakinet Dangbet, Goudoum Pierre Don-Donné, Ahmat Hessana, Adam Higazi,
Hadiza Kiari Fougou, Jacques Lemoalle, Géraud Magrin, Abdourahmani
Mahamadou, Kyari Mohammed, Marc-Antoine Pérouse de Montclos,
Christine Raimond, Charline Rangé, Ahmadu Abubakar Tafida,
Abdullahi Liman Tukur et Félix Watang Zieba.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de cet ouvrage sont formulées sous la responsabilité des auteurs du texte et de celui de l'appareil documentaire. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Retrouvez nos publications sur : <http://editions.afd.fr/>

Directeur de la publication : Rémy Rioux

Directeur de la rédaction : Gaël Giraud

Adaptation de la couverture : Flexedo.

Couverture : Jeunes de différentes origines venus tenter leur chance sur les rives du lac

Dessins : Christian Seignobos

Date de parution : avril 2018

Réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

Cartographie : Pauline Gluski

Imprimé par :

Sommaire

Avant-propos	5
Présentation des auteurs	7
Résumé	9
Introduction	13
Partie 1. La région du lac Tchad avant Boko Haram	23
Chapitre 1. Le système régional : environnement, populations et ressources.	25
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	25
1. <i>Hydrologie et environnement</i>	25
2. <i>Dynamiques du peuplement et activités</i>	38
3. <i>Les circulations marchandes, moteur du système régional</i>	59
<i>Références bibliographiques</i>	69
Chapitre 2. Développement et gouvernance : un espace fragile.	75
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	75
1. <i>Le développement dans la région avant Boko Haram : des périphéries nationales en voie d'intégration (trop) lente ?</i>	75
2. <i>Des États faibles aux modes de gouvernance hybrides</i>	92
3. <i>Sociétés, conflits et insécurités</i>	106
<i>Références bibliographiques</i>	120
Partie 2. Boko Haram et la situation en 2017	127
Chapitre 3. L'émergence de Boko Haram et la diffusion progressive du conflit	129
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	129
1. <i>L'évolution et l'extension du conflit : 2003-2017</i>	132
2. <i>Les controverses sur les causes du conflit</i>	142
<i>Références bibliographiques</i>	160

Chapitre 4. La recomposition du système régional	167
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	167
1. <i>Hydrologie et environnement</i>	168
2. <i>Les contraintes sur les résidences et les mobilités</i>	171
3. <i>Mobilités et activités rurales : contraintes et incertitudes</i>	177
4. <i>Les circulations : la nouvelle hiérarchie des polarités régionales</i> . . .	185
<i>Références bibliographiques</i>	192
Chapitre 5. Régime humanitaire, tensions sociales et enjeux de développement	195
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	195
1. <i>Le constat à l'été 2017 : une juxtaposition de crises</i>	195
2. <i>Les réponses à la crise</i>	202
<i>Références bibliographiques</i>	214
Partie 3. Réflexions prospectives (sur 20 ans)	217
Chapitre 6. Les variables-clés	219
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	219
1. <i>Les variables sur lesquelles les politiques publiques n'ont pas ou peu de prise.</i>	219
2. <i>Les variables sur lesquelles les politiques publiques peuvent avoir une prise.</i>	228
<i>Références bibliographiques</i>	240
Chapitre 7. Options de politiques et scénarios	243
<i>Ce qu'il faut retenir</i>	243
1. <i>Les options de politique.</i>	243
2. <i>Les scénarios</i>	251
<i>Références bibliographiques</i>	257
Annexes. Indicateurs et données sentinelles	261
Annexe 1. Les problèmes méthodologiques	263
Annexe 2. Les indicateurs possibles	269
Table des illustrations	283
Liste des sigles et abréviations	287

Avant-propos

Le présent document constitue l'étude de référence réalisée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) sur la région du lac Tchad en réponse aux termes de référence de l'Agence Française de Développement (AFD). Ses principaux résultats sont tirés d'ateliers et de missions de terrain réalisés entre mars et juin 2017. Le texte a été finalisé en octobre 2017.

L'introduction a été rédigée par Géraud Magrin et Marc-Antoine Pérouse de Montclos.

Le chapitre 1 a été rédigé par Emmanuel Chauvin, Charline Rangé, Jacques Lemoalle, Géraud Magrin, Christine Raimond, Sylvain Aoudou Doua, Hadiza Kiari Fougou, Abdourahmani Mahamadou, Ahmadu Abubakar Tafida et Abdullahi Liman Tukur.

Le chapitre 2 a été rédigé par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, Géraud Magrin, Emmanuel Chauvin et Charline Rangé.

Le chapitre 3 a été rédigé par Marc-Antoine Pérouse de Montclos.

Le chapitre 4 a été rédigé par Charline Rangé, Emmanuel Chauvin, Christine Raimond, Sylvain Aoudou Doua, Zakinet Dangbet, Adam Higazi, Hadiza Kiari Fougou, Abdourahmani Mahamadou, Kyari Mohammed, Ahmadu Abubakar Tafida, Abdullahi Liman Tukur et Félix Watang Zieba.

Le chapitre 5 a été rédigé par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, Géraud Magrin, Charline Rangé, Ahmat Hessana et Goudoum Pierre Don-Donné.

Le chapitre 6 a été rédigé par Géraud Magrin, Marc-Antoine Pérouse de Montclos, Emmanuel Chauvin, Charline Rangé et Christine Raimond.

Le chapitre 7 a été rédigé par Géraud Magrin, Marc-Antoine Pérouse de Montclos et Jacques Lemoalle.

L'annexe 1 a été rédigée par Marc-Antoine Pérouse de Montclos.

L'annexe 2 a été rédigée par l'ensemble de l'équipe.

L'étude a par ailleurs bénéficié de la relecture de deux chercheurs de l'IRD, à savoir Christian Seignobos et Florence Sylvestre. Qu'ils en soient ici remerciés.